



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ERZURUM SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

2022 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023

Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00

www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr

İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	44

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7

KISALTMALAR

AŞ : Anonim Şirket

DSİ : Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü

ESKİ: Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü

KDV : Katma Değer Vergisi

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

SGK : Sosyal Güvenlik Kurumu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Gelirlerden Alacaklar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması
2. Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğüne Olan Borç Kayıtlarının Hatalı Yapılması

B. Diğer Bulgular

1. Alınan Geçici Teminat Mektuplarının İhalelerden Sonra Muhasebe Birimine Teslim Edilmemesi
2. Yeni Birim Fiyatla Sözleşmeye Dâhil Olan İş Kalemlerinin Miktarının Belirlenmemesi Nedeniyle Revize Birim Fiyat Uygulamasının Gerçekleştirilememesi
3. Kamu İhale Kanunu Kapsamındaki İhalelerde Yasaklılık Teyitlerinin Hatalı Yapılması
4. Vadesi Geçmiş Vergi Borcu Durumunu Gösterir Belge Aranılmadan Ödeme Yapılması
5. Sosyal Güvenlik Kurumu Borç Sorgulaması Yapılmadan İlgililerine Ödeme Yapılması
6. İnşaat Sigortası Poliçesinde (All Risk) Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi
7. İş Artışı ya da Süre Uzatımı Olan Yapım İşlerindeki İnşaat Sigortalarına İlişkin Zeyilname Düzenlenmemesi
8. Bazı Su Abonelerinden Bakım Bedeli Alınmaması
9. Bakım Bedeli Üzerinden Tahsil Edilen Katma Değer Vergisi'nin İlgili Vergi Dairesine Beyan Edilmemesi
10. Bakım Bedelinden Eksik Katma Değer Vergisi Tahsil Edilmesi
11. Yeraltı ve Kaynak Sularından Tahsil Edilen Gelirlerden İlgili Belediyelere Pay Aktarılmaması
12. Hizmet Sınırları İçerisinde Bulunan Bazı Mahallelerde İçmesuyu ve Atıksu Aboneliklerinin Bulunmaması
13. İşyeri Su Aboneliklerinin Hatalı Tarifeden Ücretlendirilmesi

14. Taşınmaz Kiralamalarından Katma Değer Vergisi Alınmaması
15. Taşınmaz Kiralamalarının Bir Kısmında Kira Süresi Sona Ermesine Rağmen Süre Uzatımı Yolu ile Taşınmazların Kullanılmaya Devam Edilmesi
16. Mevzuatın Belirlediği Şartları Taşımayan Kişinin Daire Başkanı Olarak Atanması
17. İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması
18. Şirket İşçileri İçin Ödenen Kıdem Tazminatlarına İlişkin Rücu İşlemlerinin Yapılmaması
19. Yapım İşlerinde Kesin Kabul Tarihini Belirleyen Kontrol Mekanizmalarının Kurulmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Erzurum Su ve Kanal İdaresi Genel Müdürlüğü (ESKİ), Bakanlar Kurulunun 18.02.1995 tarih ve 94/6514 sayılı kararı ile kurulmuştur. ESKİ Genel Müdürlüğü, Erzurum Büyükşehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluştur.

Bakanlar Kurulu kararının yayımlandığı tarihten sonra çalışmalarına başlayan Genel Müdürlük, 1995 yılı itibariyle teşkilatlanmasını tamamlayarak hizmete başlamıştır.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile hizmet sınırları, il mülki sınırlarına genişletilmiştir. Erzurum Büyükşehir Belediyesinin il mülki sınırları içerisinde bulunan tüm ilçe ve mahalleler ESKİ Genel Müdürlüğünün hizmet alanı kapsamındadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde mahalli idare; yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idare olarak tanımlanmıştır. Buna göre ESKİ de bağlı idare olarak Erzurum Büyükşehir Belediyesi tarafından kurulduğundan mahalli idare olup 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un Ek 5'inci maddesinde yer alan; "Bu Kanun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanır." hükmü gereğince ESKİ faaliyetlerini 2560 sayılı Kanun'da belirtilen esaslar dahilinde yürütmektedir.

Genel Müdürlüğün görev, yetki ve sorumlulukları 2560 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, ana başlıklar itibarıyla, Genel Müdürlüğün yetki, görev ve sorumlulukları şunlardır:

İçme, kullanma ve endüstri suyu ihtiyaçlarının her türlü yeraltı ve yer üstü kaynaklarından sağlanması ve ihtiyaç sahiplerine dağıtılması için; kaynaklardan abonelere ulaşıncaya kadar her türlü tesisin etüt ve projesini yapmak veya yaptırmak, bu projelere göre tesisleri kurmak veya kurdurmak, kurulu olanları devralıp işletmek ve bunların bakım ve onarımını yapmak, yaptırmak ve gerekli yenilemelere girişmek,

Kullanılmış sular ile yağış sularının toplanması, yerleşim yerlerinden uzaklaştırılması ve zararsız bir biçimde boşaltma yerine ulaştırılması veya bu sulardan yeniden yararlanılması için abonelerden başlanarak bu suların toplanacakları veya bırakacakları noktaya kadar her türlü tesisin etüt ve projesini yapmak veya yaptırmak; gerektiğinde bu projelere göre tesisleri kurmak ya da kurdurmak; kurulu olanları devralıp işletmek ve bunların bakım ve onarımını yapmak, yaptırmak ve gerekli yenilemelere girişmek,

Bölge içindeki su kaynaklarının, deniz, göl, akarsu kıyılarının ve yeraltı sularının kullanılmış sularla ve endüstri artıkları ile kirletilmesini, bu kaynaklarda suların kaybına veya azalmasına yol açacak tesisi kurulmasını ve bu tür faaliyetlerde bulunulmasını önlemek, bu konuda her türlü teknik, idari ve hukuki tedbiri almak,

Su ve kanalizasyon hizmetleri konusunda hizmet alanı içindeki belediyelere verilen görevleri yürütmek ve bu konulardaki yetkileri kullanmak,

Her türlü taşınır ve taşınmaz malı satın almak, kiralamak, ekonomik değeri kalmamış araç ve gereçleri satmak, su ve kanalizasyon idaresinin hizmetleriyle ilgili tesisleri doğrudan doğruya yahut diğer kamu veya özel kuruluşlarla ortak olarak kurmak ve işletmek, bu maksatla kurulmuş veya kurulmakta olan tesislere iştirak etmektir.

Diğer yandan, mahalli idarelerin görev ve sorumluluklarının takibinde İçişleri Bakanlığı ile birlikte Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilendirilmiştir. Mahalli idarelerin; denetim ve soruşturma faaliyetleri İçişleri Bakanlığının, bu idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görevlerin ve hizmetlerin, takibi gibi faaliyetler ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünün yetkisindedir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

2560 sayılı Kanun'da su ve kanalizasyon idarelerinin organları; Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetçiler ve Genel Müdürlük olarak sayılmıştır.

Bahsi geçen Kanun'un 4'üncü maddesine göre Erzurum Büyükşehir Belediye Meclisi, ESKİ Genel Kurulu olarak görevli ve yetkilidir. Ayrıca Genel Kurul, Erzurum Büyükşehir Belediye Başkanının görüşülmesini önerdiği işleri görüşüp karara bağlar.

Yönetim Kurulu, bir başkanla beş üyeden oluşur. Büyükşehir Belediye Başkanı Yönetim Kurulunun başkanıdır. Belediye Başkanının bulunmaması halinde, Genel Müdür Yönetim Kuruluna başkanlık eder. Genel Müdür ile genel müdür yardımcılarında hizmette en

eski olanı, hizmette eşitlik halinde yaşlı bulunan Yönetim Kurulunun tabii üyesidirler. Yönetim Kurulunun diğer üç üyesi Büyükşehir Belediye Başkanının teklifi ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanının onayı ile atanır.

Daire başkanları, teftiş ve kontrol kurulu başkanı ve 1'inci hukuk müşaviri genel müdürün teklifi, yönetim kurulunun kararı ve büyükşehir belediye başkanının onayı ile müdürler, teknik elemanlar, avukatlar, müfettişler, daire başkan yardımcıları ve doktorlar genel müdürün teklifi üzerine yönetim kurulu kararı ile Su ve Kanalizasyon İdaresinin diğer personeli genel müdür tarafından atanmaktadır.

ESKİ Genel Müdürlüğü personeline ilişkin bir diğer düzenleme 5393 sayılı Belediye Kanun'un 49'uncu maddesinde yer almaktadır. Buna göre norm kadro ilke ve standartları Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken kararlaştırılır ve kurum norm kadroları bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir.

ESKİ Genel Müdürlüğünde çalışan memurlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olup sözleşmeli personel ise 657 sayılı Kanun'un 4/B maddesi ile 5393 sayılı Kanun'un 49'ncü maddesine göre çalıştırılmaktadır. İşçiler 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına ve 696 sayılı KHK kapsamında çalıştırılanlar da 696 sayılı KHK ile 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilmektedir.

ESKİ hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan personele ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	377	117
Sözleşmeli Personel		25
Kadrolu İşçi	147	97
Geçici İşçi	-	-
Toplam	524	239
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	844

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 4'üncü maddesinde mahalli idare; yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren

belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idare olarak tanımlanmıştır. Buna göre ESKİ' de bağlı idare olarak Erzurum Büyükşehir Belediyesi tarafından kurulduğundan mahalli idare olup 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.

5018 sayılı Kanun'un 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır.

Mahalli idareler bütçe işlemlerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer alan bütçe ilkeleri doğrultusunda, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirmektedir.

ESKİ'nin 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri		51.656.000,00	12.133.100,00	63.789.100,00	57.670.792,00	6.118.308,00	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		8.095.000,00	1.253.500,00	9.348.500,00	8.669.802,00	678.698,00	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri		155.949.000,00	175.843.400,00	331.792.400,00	307.840.576,00	23.951.824,00	0,00
04	Faiz Giderleri		3.000.000,00		3.000.000,00	2.819.633,00	180.367,00	0,00
05	Cari Transferler		3.900.000,00	-250.000,00	3.650.000,00	3.463.681,00	186.319,00	0,00
06	Sermaye Giderleri		100.000.000,00	27.100.000,00	127.100.000,00	126.051.446,00	1.048.554,00	0,00
07	Sermaye Transferleri		300.000,00	1.020.000,00	1.320.000,00	1.320.000,00		0,00
08	Borç Verme		-	-	-	-	-	-
09	Yedek Ödenek		17.100.000,00	-17.100.000,00	-	-	-	-
Toplam			340.000.000,00	200.000.000,00	540.000.000,00	507.835.930,00	32.164.070,00	0,00

ESKİ Genel Müdürlüğünün 2022 mali yılı bütçesi ile 340.000.000,00TL ödenek öngörülmüş olup, yıl içinde eklenen 200.000.000 TL ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 540.000.000TL olmuştur. Yıl içinde 507.835.930,00 TL bütçe gideri yapılmış, 32.164.070,00 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	-	-	-	-	-
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	367.300.000,00	251.409.433,00	0,00	251.409.433,00	68,45
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	500.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
05- Diğer Gelirler	171.700.000,00	172.593.855,00	0,00	172.593.855,00	100,52
06- Sermaye Gelirleri	1.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08-Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-	-
09- Red ve İadeler	-500.000,00	-	-237.579,00	-237.579,00	47,52
Toplam	540.000.000,00	424.003.289,00	-237.579,00	423.765.709,00	78,48

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri %78,48 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %68,45 oranında beklenin altında, diğer gelirler ise %100,52 olarak beklenen düzeyde gerçekleşmiştir. Sermaye gelirlerinin beklenenin altında gerçekleşmesinin sebebi planlanan hurda sayaç satış işleminin gerçekleştirilememesinden kaynaklandığı görülmüştür

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	63.789.100,00	57.670.792,00	90,41
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	9.348.500,00	8.669.802,00	92,74
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	331.792.400	307.840.576,00	92,78
04- Faiz Gideri	3.000.000,00	2.819.633,00	93,99
05- Cari Transferler	3.650.000,00	3.463.681,00	94,90
06- Sermaye Giderleri	127.100.000,00	126.051.446,00	99,18
07- Sermaye Transferleri	1.320.000,00	1.320.000,00	100,00
08- Borç Verme	-	-	-
09- Yedek Ödenekler	-	-	-
Toplam	540.000.000,00	507.835.930,00	94,04

Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri %94,04 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri %90,41, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri %92,74, mal ve hizmet alım giderleri %92,78, cari transferler %94,90, sermaye giderleri %99,18 ve faiz giderleri %93,99 oranlarında beklenenin altında gerçekleşmiştir.

ESKİ'nin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2021 yılının 2020 yılına, 2022 yılının 2021 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	-	-	-	-	-
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	141.994.533,00	183.987.631,00	251.409.433,00	29,57	36,64
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	-	-	-	-	-
Diğer Gelirler	78.902.548,00	97.410.715,00	172.593.855,00	23,45	77,18
Sermaye Gelirleri	18.118.500,00	183.600,00	-	-98,99	-
Toplam	239.015.581,00	281.581.946,00	424.003.288,00	17,80	50,57
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	274.142,00	98.281,00	237.579,00	-64,15	141,73
Net Toplam	238.741.439,00	281.483.665,00	423.765.709,00	17,90	50,55

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 142.282.044,00 TL (%50,55) artış göstermiştir. Bu çerçevede; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 67.421.802,00 TL (%36,64), diğer gelirlerde 75.183.140,00 TL (%77,18) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda alacakların takibi sonucu arttığı anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	34.025.126	37.455.982	57.670.792	10,08	53,96
SGK Devlet Prim Giderleri	5.441.618	6.008.480	8.669.802	10,41	44,29
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	105.965.724	145.611.554	307.840.576	37,41	111,41
Faiz Giderleri	18.477.564	2.496.866	2.819.633	-86,48	12,92
Cari Transferler	2.586.251	2.136.566	3.463.681	-17,38	62,11
Sermaye Giderleri	72.541.100	90.586.153	126.051.446	24,87	39,15
Sermaye Transferleri	450.000	-	1.320.000	-	-
Toplam	239.487.383	284.295.601	507.835.930	18,71	78,62

ESKİ'nin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 223.540.329,00 TL (%78,62) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında personel giderlerinin 20.214.810,00 TL (%53,96), Sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 2.661.322,00 TL (%44,29), Mal alım ve hizmet giderlerinde 162.229.022,00 TL (%111,41), sermaye giderlerinde 35.465.293,00 TL (%39,15), cari transferlerde 1.327.115,00 TL (%62,11), faiz giderlerinde 322.767,00 TL (%12,92) arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın ESKİ'nin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 560.648.366,51 TL, Faaliyet Geliri 481.821.254,20 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 78.827.112,31 TL olarak gerçekleşmiştir.

ESKİ'nin doğrudan hissedarı olduğu şirket aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	ESKER İnş.Taah.AŞ	5.800.000	2.320.000	40,00

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

ESKİ'nin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibariyle belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca hazırlanmaktadır.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

- 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
- 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu

1.4.3. Kamu İdaresi Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamında temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç

kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol, idarenin amaçlarına, mevzuata ve belirlenmiş politikalarına uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ve iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

İç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünde yapılan incelemeler sonucundaki tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir.

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir.

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları etik davranış ilkeleri dokümanı hazırlanmaması nedeniyle yeterli değildir.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmemiş ve kurum çalışanlarına duyurulmamıştır.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler, belirlenmemiştir. Yöneticilerin inisiyatifinde faaliyetler yürütülmektedir.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.

İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır.

İdare tarafından iç kontrol riskleri belirlenmemiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır.

İdare tarafından yetki devirleri “yetki devrine ilişkin usul ve esasların” belirlenmemesi nedeniyle mevzuata uygun değildir.

İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur.

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına 2022-2023 Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi “süreç ve yöntem belirlenmemesi” nedeniyle değerlendirilmemektedir.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcut değildir.

Kurum tarafından iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde, iç kontrol mevzuatı gereklerinin tam olarak yerine getirilmediği görülmüştür.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Gelirlerden Alacaklar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

Tahakkuk etmemiş olan gelirlerin muhasebe hesaplarında izlendiği görülmüştür.

Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği'nin “Zamanında ödenmeyen borçlar” başlıklı 44'üncü maddesinde abonelerin tahakkuk eden fatura bedellerini, bildirimde belirtilen son ödeme gününe kadar ödemekle yükümlü oldukları, abonelikte kimse bulunmazsa abonelik adresine bildirim bırakılmakla aboneye bildirim yapılmış sayılacağı belirtilmiştir. Maddenin devamında ise borcunu belirtilen son ödeme tarihine kadar ödemeyen abonelerin sularının kapatılabileceği ve süresinde ödenmeyen fatura bedellerinin 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 51'inci maddesinde belirtilen oranda gecikme zammı ile birlikte yasal yollardan tahsil edileceği, bu hususun abonelik sözleşmelerinde açıkça belirtileceği hususları düzenlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 120 Gelirlerden alacaklar hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 86'ncı maddesinde bu hesabın mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacakları ile duran varlıklar ana hesap grubu içerisindeki gelirlerden

alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonunda vadesi bir yılın altına inenler ve bunlardan yapılan tahsilat ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı hükme bağlanmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde gecikme zammının, aboneler tarafından süresinde ödenmeyen fatura bedellerinden tahsilat aşamasında tahakkuk ederek tahsil edilen bir alacak olduğu anlaşıldığından, henüz tahsil edilmemiş olan fatura bedellerine ilişkin gecikme zamlarının 120 Gelirlerden alacaklar hesabına kaydedilmesi hukuken mümkün görünmemektedir.

Yapılan incelemede süresinde ödenmemiş olan fatura bedellerine ilişkin gecikme zamlarının 120 Gelirlerden alacaklar hesabına kaydedildiği, böylece bu hesabın 7.385.371,76 TL hatalı bilgi içerdiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, tenkit ve tavsiye edilen hususlara uyulacağı belirtilmiştir. Ancak tespiti yapılan hususla alakalı herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmediği görülmüştür.

Sonuç olarak henüz tahakkuk etmediği halde 120 Gelirlerden alacaklar hesabına kaydedilmiş olan gecikme zamlarına ilişkin tutarın bu hesaptan çıkarılması gerekmektedir.

BULGU 2: Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğüne Olan Borç Kayıtlarının Hatalı Yapılması

Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğüne olan borçların, muhasebe kayıtlarına hatalı kaydedildiği görülmüştür.

14.07.1998 tarihinde Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğü ile Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi (ESKİ) Genel Müdürlüğü arasında imzalanan Erzurum Kenti İçme, Kullanma ve Endüstri Suyu Temini İle İlgili Protokol'ün "Mali hükümler" başlıklı 11'inci maddesinde DSİ bütçesinden yapılan harcamaların geri ödemeye esas oluşturacak toplam maliyet bedelinin kesin harcama sonuçlarına diğer maliyet unsurlarının ilavesi suretiyle DSİ yöntemlerine göre tesislerden kente su verildiği yıl fiyatlarıyla hesaplanacağı belirtilmiştir. Maddenin devamında ise hesaplanan bu tutarın 30 (otuz) yıl içinde ve her yılın taksitinin, o yılın on ikinci ayı itibariyle uygulanmakta olan konutlara satılan en yüksek su satış tarife bedelinin şehre suyun verildiği tarihte geçerli olan ve konutlara uygulanan su satış tarifesindeki en yüksek değere bölünmek suretiyle elde edilen katsayının toplam maliyetin 1/30 ile çarpılması ile elde edilen değer olduğu hükme bağlanmıştır. Buna göre yıllar itibariyle DSİ

Genel Müdürlüğüne ödenecek taksit tutarı ilgili yılda konutlar için belirlenen su tarifesi ile orantılı olacaktır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 403 Kamu idarelerine mali borçlar hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 303'üncü maddesinde bu hesabın diğer kamu idarelerine olan ve vadesi bir yılı aşan mali borçların izlenmesi için kullanılacağı, 630 Giderler hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 373'üncü maddesinde de yükümlülüklerin doğal olaylar veya başka nedenlerle miktarında meydana gelen artışların bu hesaba borç, ilgili yükümlülük hesaplarına alacak kaydedileceği hususları düzenlenmiştir. Yönetmelik'in 251 Yeraltı ve yerüstü düzenleri hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 190'ıncı maddesinde de yeraltı ve yerüstü düzenleri hesabının, herhangi bir işin gerçekleşmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için, yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı hükme bağlanmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre DSİ Genel Müdürlüğüne ödenecek taksitlerde ilgili yıl ortaya çıkan artış tutarının 630 Giderler hesabına kaydedileceği, 403 Kamu idarelerine mali borçlar hesabına ise ancak diğer kamu idarelerine olan ve vadesi bir yılı aşan mali borçların kaydedileceği anlaşılmaktadır. Yani DSİ Genel Müdürlüğüne ödenecek taksitlerde ilgili yıl ortaya çıkan artış tutarının 403 Kamu idarelerine mali borçlar hesabına ve 251 Yeraltı ve yerüstü düzenleri hesabına değil, 630 Giderler hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede DSİ Genel Müdürlüğüne ödenecek taksitlerde 2022 yılında ortaya çıkan artış tutarının kalan taksit sayısı ile çarpılması sonucu ulaşılan rakamın 403 Kamu idarelerine mali borçlar hesabı ile 251 Yer altı ve yer üstü düzenleri hesabına kaydedildiği, böylece bu hesapların 92.470.071,44 TL fazla; 630 Giderler hesabına ise herhangi bir kayıt yapılmadığından bu hesabın 2022 yılındaki artış tutarı olan 3.233.300,16 TL eksik bilgi içerdiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, tenkit ve tavsiye edilen hususlara uyularak 31.01.2023 tarih ve 360 yevmiye numaralı Muhasebe işlem fişi ile düzeltme kaydı yapıldığı belirtilmiştir. Ancak bahse konu düzeltme kaydı incelendiğinde yılı geçtikten sonra 251 Yer altı ve yer üstü düzenleri hesabı ile 403 Kamu idarelerine mali borçlar hesabında düzeltici işlem tesis edildiği, 630 Giderler hesabına ilişkin ise herhangi bir düzeltici işlem yapılmadığı anlaşılmıştır. Ayrıca yapılan işlem de 2022 yılı mali rapor ve tablolarını

etkilemediğinden bulguda belirtilen hesapların söz konusu rakamlar kadar hatalı bilgi içerdiği görülmüştür.

Sonuç olarak DSİ Genel Müdürlüğüne ödenecek taksitlerde, ilgili yılda meydana gelen artış tutarının 630 Giderler hesabına kaydedilmesi, bunun dışında 403 Kamu idarelerine mali borçlar hesabı ile 251 Yer altı ve yer üstü düzenleri hesabına bu konuyla ilgili herhangi bir kayıt yapılmaması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olmayan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Alınan Geçici Teminat Mektuplarının İhalelerden Sonra Muhasebe Birimine Teslim Edilmemesi

İhaleler kapsamında alınan geçici teminat mektuplarının muhasebe birimine teslim edilmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre gerçekleştirilen ihalelere ilişkin tip idari şartnamelerin "Geçici Teminatın İadesi" başlıklı maddelerinde, ihale üzerinde bırakılan istekli ile ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi istekliye ait teminat mektupları ihaleden sonra saymanlık ya da muhasebe müdürlüklerine teslim edileceği, diğer isteklilere ait teminatların ise hemen iade edileceği hükme bağlanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 910 Alınan teminat mektupları hesabının niteliğini düzenleyen 434'üncü maddesinde bu hesabın muhasebe birimlerine teminat ve depozito olarak teslim edilen teminat ve garanti mektupları ile şahsi ve garantiye ilişkin belgeler ve bunlardan ilgililerine geri verilenler veya paraya çevrilenlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre mahalli idareler tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan ihaleli işlerde alınan ihale üzerinde bırakılan istekli ile ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi istekliye ait geçici teminat mektuplarının muhasebe birimine gönderilmesi, bu birimin de söz konusu teminat mektuplarını ilgili muhasebe hesaplarına kaydetmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, ihaleler kapsamında alınan geçici teminat mektuplarının ihaleden

sonra muhasebe birimine teslim edilmediği, böylece bu teminat mektuplarının muhasebe kayıtlarında yer almadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, tenkit ve tavsiye edilen hususlara uyulacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak alınan geçici teminat mektuplarının muhasebe birimine gönderilmesi ve bu birimin de söz konusu teminat mektuplarını ilgili muhasebe hesaplarına kaydetmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Yeni Birim Fiyatla Sözleşmeye Dâhil Olan İş Kalemlerinin Miktarının Belirlenmemesi Nedeniyle Revize Birim Fiyat Uygulamasının Gerçekleştirilememesi

İdare tarafından yeni birim fiyat tespit edilerek sözleşmeye dâhil edilen iş kalemleri imalat miktarlarının belirlenmemesi nedeniyle mevzuatın öngördüğü revize birim fiyat uygulamasının gerçekleştirilemediği tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin “Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti” başlıklı 22'nci maddesinde; proje değişikliği şartlarının gerçekleştiği hallerde, işin yürütülmesi aşamasında idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği ve ihale dokümanında veya teklif kapsamında fiyatı verilmemiş yeni iş kalemlerinin veya iş gruplarının bedelleri ile sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işlerin bedellerinin, anılan maddede belirtilen usuller çerçevesinde yüklenici ile birlikte tespit edileceği belirtilmiştir. Bu şekilde hesaplanacak ilave işlerin bedellerinin; birim fiyat sözleşmelerde yeni birim fiyatlar üzerinden yükleniciye ödeneceği ifade edilmiştir.

Diğer taraftan, Kamu İhale Genel Tebliği'nin “Yapım işlerinde iş kalemi miktarının değişmesi” başlıklı 52'nci maddesinde; birim fiyatlı işlerde yeni fiyat tespit edilerek sözleşmeye dahil olan iş kaleminin, projesine göre tespit edilip idare tarafından onaylanan miktarında %20'yi aşan artışın meydana gelmesi ve bu artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin yüzde 1'ini geçmesi halinde, artışın sözleşme bedeli içindeki payı nispetinde ilgili iş kalemine ait birim fiyatın revize edileceği ve bu iş kaleminin yüzde yirmi artışı aşan kısmına revize birim fiyat üzerinden ödeme yapılacağı belirtilmiştir.

Tebliğin 52'nci maddesinde Revize birim fiyat hesabı;

$$R = F \times [1 - (A \times F) / S]$$

S = Sözleşme bedeli (TL),

F = İş kaleminin birim fiyatı (TL / ...),

A = İş kaleminde meydana gelen toplam artış miktarı (adet, mt, m2 vb.),

R = Revize birim fiyat (TL /...) formülü ile yapılmaktadır.

İş kaleminde meydana gelen toplam artış miktarını (A) bulabilmek için iş kaleminin başlangıçtaki miktarının bilinmesi gerekmektedir. Sözleşmede yer alan bir iş kalemi için belirlenen miktar birim fiyat cetvelinde yer aldığı için sözleşmede yer alan miktar üzerinden fiyat revize edilebilmektedir. Yeni birim fiyat tespiti yapılan iş kaleminde ise sözleşme miktarı bulunmadığından yeni birim fiyat belirlenirken projeye uygun olarak iş kalemi miktarı tespit edilmeli ve idare tarafından onaylan iş kalemi miktarı üzerinden fiyat revize edilmelidir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca yeni birim fiyat tespit edilerek sözleşmeye dâhil olan iş kalemleri için projesine göre bir imalat miktarı belirlenmesi ve bu iş kalemi miktarında yukarıda belirtilen sınırlar dâhilinde bir artış gerçekleşmesi halinde de revize birim fiyat üzerinden ödeme yapılması gerekmektedir.

Ancak, İdare tarafından yeni birim fiyat tespit edilen iş kalemlerinin herhangi bir miktar belirtilmeden sözleşmeye dâhil edildiği, uygulamada yapılan imalat miktarı üzerinden hakediş ödemelerinin gerçekleştirildiği görülmüş olup bu durumda, iş kalemine ait birim fiyatın revize edilemediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, mevzuata uyulacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, yeni birim fiyat yapılırken miktar tespiti yapılmaması sonucunda iş kalemi için revize birim fiyat yapılamayacağı ve yeni birim fiyat yapılan iş kaleminde fazla ödemeye yol açabileceği için yeni birim fiyat tespiti yapılırken projeye uygun olarak iş kalemi miktarının tespit edilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Kamu İhale Kanunu Kapsamındaki İhalelerde Yasaklılık Teyitlerinin Hatalı Yapılması

Sermaye şirketi niteliğindeki isteklilere ilişkin yasaklılık teyitlerinin eksik yapıldığı görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Teyit işlemleri" başlıklı 30.5.2'nci maddesinde yasaklılık teyidi yapılırken aday ve istekliler ile bunların şahıs şirketi olmaları halinde tüm ortaklarının, sermaye şirketi olmaları halinde sermayesinin yarısından fazlasına sahip ortakları ve hisseleri toplamı şirket sermayesinin yarısından fazlasını teşkil eden ortakları ile başvuru veya teklifi ya da sözleşmeyi imzalayanın, başka bir ifade ile ihaleye katılan vekil ve temsilcilerinin de ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının sorgulanacağı ve Kamu İhale Kurumundan teyit ettirileceği hususu düzenlenmiştir.

Mezkûr mevzuat hükmüne göre idarelerce 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında isteklilerin sermaye şirketi olmaları halinde sermayesinin yarısından fazlasına sahip ortakları ve hisseleri toplamı şirket sermayesinin yarısından fazlasını teşkil eden ortaklarının yasaklılık teyidinin yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılmış olan ihalelerde, sermaye şirketi niteliğinde olan isteklilerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip ortakları ve hisseleri toplamı şirket sermayesinin yarısından fazlasını teşkil eden ortaklarının yasaklılık teyidinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, tenkit ve tavsiye edilen hususlara uyulacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak ihaleler kapsamındaki isteklilerden sermaye şirketi niteliğinde bulunanların sermayesinin yarısından fazlasına sahip ortakları ve hisseleri toplamı şirket sermayesinin yarısından fazlasını teşkil eden ortaklarının yasaklılık teyidinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 4: Vadesi Geçmiş Vergi Borcu Durumunu Gösterir Belge Aranılmadan Ödeme Yapılması

Bazı hakediş ödemelerinden önce vadesi geçmiş vergi borcu sorgulaması yapılmadığı görülmüştür.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Amme alacağı ödenmeden yapılmayacak işlemler ile işlem yapanların sorumlulukları" başlıklı 22/A maddesine göre, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına giren kurumların mal veya hizmet alımları ile yapım işleri nedeniyle hak sahiplerine yapacakları ödemelerde Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcun bulunmadığına ilişkin belge aranılması zorunluluğu getirmeye ve yapılacak ödemelerden istihkak sahiplerinin amme borçlarının kesilerek ilgili tahsil dairesine aktarılması zorunluluğu ile kesintilere asgari tutar ve oran getirmeye, kapsama girecek amme alacaklarını tür, tutar, ödeme ve işlemler itibarıyla topluca veya ayrı ayrı tespit etmeye, zorunluluk getirilen ödeme ve işlemlerde hangi hallerde bu zorunluluğun aranılmayacağını ve uygulamaya ilişkin usul ve esasları belirlemeye Maliye Bakanı'nın yetkili olacağı belirtilmiştir.

Aynı maddenin devamında takibata yetkili tahsil dairesince, bu madde kapsamında getirilen zorunluluğa rağmen borcun olmadığına dair belgeyi aramaksızın ödeme yapanlara ve işlem tesis eden kurum ve kuruluşlara dört bin Türk lirası idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Seri: A Sıra No:1 Tahsilat Genel Tebliği'nin "Amme Alacaklarının Korunması" başlıklı İkinci Bölümü'nün "V. Amme Alacağı Ödenmeden Yapılmayacak İşlemler ile İşlem Yapanların Sorumlulukları" başlıklı maddesinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına giren kurumların, mal veya hizmet alımları ile yapım işleri nedeniyle 5.000 liranın üzerinde yapacakları ödemeler sırasında hak sahiplerinin, Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aranılması zorunluluğu getirilmiştir.

Yapılan incelemede personel hizmeti alınan şirkete yapılan hakediş ödemeleri sırasında hak sahibinin, Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aranılmadan ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Seri: A Sıra

No:1 Tahsilat Genel Tebliği'nin "Amme Alacaklarının Korunması" başlıklı İkinci Bölümü'nün "V. Amme Alacağı Ödenmeden Yapılmayacak İşlemler ile İşlem Yapanların Sorumlulukları" başlıklı maddesinde, bu madde kapsamında zorunluluk getirilen ödemelere ilişkin olarak işçi ücreti alacakları hariç olmak üzere, yapılacak her türlü devir, temlik ve el değiştirme, Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcu karşılayacak kısım ayrıldıktan sonra kalan kısım üzerinde hüküm ifade edeceğinden hareketle bu Şirket'e yapılan ödemelerin işçi alacağı mahiyetinde olduğu değerlendirilip vergi borcu sorgulaması yapılmadığı belirtilmişse de bu ödemeler işçi alacağı mahiyetinde değil Şirket alacağı mahiyetindedir. Nitekim İdarenin hizmet sözleşmesi Şirket'te çalışan işçilerle değil Şirket ile yapılır. Dolayısıyla bu Şirket'e yapılan hakediş ödemeleri sözleşme ilişkisine dayalı ödemeler olduğundan hak sahibine yapılan ödemelerde Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcun bulunmadığına ilişkin belge aranılması hukuki bir zorunluluktur.

Öte yandan anılan Şirket'e ödenen hakedişlerin mali imkânsızlıklar nedeniyle tamamının ödenemediği, sadece işçi alacağına karşılık gelen net tutarın ödendiği, dolayısı ile ödemeyi eksik yapan bir Kurum'un ödeme öncesi şirketten vergi borcu olmadığına dair yazı istemesinin uygulanabilirliğinin bulunmadığı, ödeme yapılmadığı takdirde şirkette çalışan yaklaşık bin işçinin ücretini alamayacağı vurgulanmışsa da bu durumun söz konusu ödemenin mahiyetini değiştirmedeği açıktır. Zira ilgili aya ilişkin hizmet bedeli karşılığında adı geçen Şirket'e eksik hakediş ödemesi yapılmış olması vergi borcu sorgulanmayacağı anlamı taşımamaktadır. Çünkü bahse konu hakediş ödemelerinin mali imkansızlıklar yüzünden ödenememiş olması, mevzuatla belirlenmiş yükümlülükleri ortadan kaldırmayacaktır. Nitekim mali imkansızlıklar sebebiyle bu Şirket'e hakediş ödemelerinin tam olarak yapılamaması da ileride İdare'yi ek mali külfetlerle karşı karşıya bırakabilecektir. Bu yönüyle de hakediş ödemelerinin tam ve zamanında yapılmasının ve bu ödemeler sırasında da Şirket'in Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcunun bulunmadığına ilişkin belgenin aranılması önem arz etmektedir.

Ayrıca Kazım Karabekir Vergi Dairesi Müdürlüğü tarafından 04.08.2022 tarih ve 28484 sayılı yazı ile bu Şirket'e yapılacak ödemeler esnasında vergi borcu yoktur belgesi aranması gerektiği bildirdiği ancak İdarece Vergi Dairesi Müdürlüğüne yazılan 09.08.2022 tarihli cevabi yazıda yukarıda anlatılan hususların izah edildiği, bunun üzerine Vergi Dairesi Müdürlüğü tarafından herhangi bir yazı gönderilmediği, böylece bahse konu görüşün Vergi Dairesi Müdürlüğü tarafından da uygun görüldüğünün düşünüldüğü belirtilmişse de bu durumun

hukuki açıdan bir bağlayıcılık taşımadığı açıktır. Çünkü İdarece de belirtildiği üzere aslında Kazım Karabekir Vergi Dairesi Müdürlüğü 04.08.2022 tarih ve 28484 sayılı yazısı ile bu Şirket'e yapılacak ödemeler esnasında vergi borcu yoktur belgesi aranması gerektiğini belirtmiştir. Bunun üzerine İdarece verilmiş cevaba karşı başkaca bir yazı ile karşılık verilmemiş olması, Vergi Dairesi Müdürlüğüne bu durumun kabul edildiği sonucunu ortaya çıkarmaz.

Sonuç olarak söz konusu hak sahibine yapılacak ödemeler sırasında diğer hak sahiplerine yapıldığı gibi Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aranılması gerekmektedir.

BULGU 5: Sosyal Güvenlik Kurumu Borç Sorgulaması Yapılmadan İlgililerine Ödeme Yapılması

Bazı hakediş ödemelerinden önce Sosyal Güvenlik Kurumuna olan borç sorgulaması yapılmadığı görülmüştür.

Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkında Yönetmelik'in "Hakedişten kesinti ve mahsup" başlıklı 6'ncı maddesinde de idarece işverenlerin hakedişlerinin, Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olmaması kaydıyla ödeneceği, idarenin işverene yapacağı her hakediş ödemesinden önce işverenin ve varsa alt işverenlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarının olup olmadığını üniteden yazı ile soracağı hükme bağlanmıştır.

Aynı maddenin devamında ise Ünitece, işverenin ve varsa alt işverenlerinin muaccel borcunun bulunup bulunmadığı hususunun idareye bir aylık süre içinde yazıyla bildirileceği, yazıyla bildirilmediği sürece idare tarafından işverene hakediş ödenmeyeceği hususu düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede personel hizmeti alınan şirkete yapılan hakediş ödemelerinden önce işverenin ve varsa alt işverenlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna olan idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarına ilişkin sorgulamanın yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında Sosyal Güvenlik Kurumu borç sorgulaması yapılmadan 696 sayılı KHK kapsamında işçi temin eden Şirket'e hakedişlerinin mali imkansızlıklar nedeniyle tamamının ödenemediği, sadece işçi alacağına karşılık gelen net tutarın ödendiği, diğer bir ifade ile Şirket'in sigorta borcunun oluşmasına sebebiyet verenin zaten İdare olduğu, dolayısı ile ödemeyi eksik yapan bir Kurumun ödeme öncesi şirketten sigorta borcu olmadığına dair yazı istemesinin uygulanabilirliği bulunmadığı, Sosyal Güvenlik Kurumu borç sorgulaması yapıp kesinti yapıldıktan sonra hakediş ödemesi yapılması durumunda ise bu Şirket'te çalışan ve Kuruma hizmet veren yaklaşık bin işçinin ücretini alamayacağı belirtilmişse de bu durumun söz konusu ödemenin mahiyetini değiştirmediği açıktır. Zira ilgili aya ilişkin hizmet bedeli karşılığında adı geçen Şirket'e eksik hakediş ödemesi yapılmış olması Sosyal Güvenlik Kurumu borç sorgulaması yapılmayacağı anlamı taşımamaktadır. Çünkü bahse konu hakediş ödemelerinin mali imkansızlıklar yüzünden ödenememiş olması, mevzuatla belirlenmiş yükümlülükleri ortadan kaldırmayacaktır. Nitekim mali imkansızlıklar sebebiyle bu Şirket'e hakediş ödemelerinin tam olarak yapılamaması da ilerde İdareyi ek mali külfetlerle karşı karşıya bırakabilecektir. Bu yönüyle de hakediş ödemelerinin tam ve zamanında yapılmasının ve bu ödemeler sırasında da personel hizmeti alınan şirkete yapılan hakediş ödemelerinden önce işverenin ve varsa alt işverenlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna olan idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarına ilişkin sorgulama önem arz etmektedir.

Sonuç olarak İdarece, ilgililerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarının olup olmadığı sorgulaması sonrasında hakediş ödenmesinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 6: İnşaat Sigortası Poliçesinde (All Risk) Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi

İdare tarafından yaptırılan yapım işlerinde, yükleniciler tarafından yaptırılan bütün riskler (All risk) sigortalarında bazı risk kalemlerine %2'den fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması başlıklı" 9'uncu maddesinin 1'inci fıkrasına göre; Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43'üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri

Kanunu'nun 9'uncu maddesi hükümleri dahilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı "inşaat sigortası (bütün riskler)", geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.

Aynı maddenin 3'üncü fıkrasına göre ise; Tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami %2'dir.

Buna göre muafiyet açısından uygulanabilecek azami oranın %2 olması gerekmektedir. Yapılan incelemede, idarenin yapım işlerine ait sigorta poliçelerinde deprem, diğer tabiat olayları, diğer hasarlar, yangın, hırsızlık, üçüncü şahıs maddi hasarları ile bakım devresi hasarlarında %10 uygulanacağı belirlenmiştir.

Sigorta poliçesinde muafiyet oranlarının %2'lik orandan fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, karşılaşılabileceği riski artırması bakımından önem arz etmektedir. Dolayısıyla Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin ilgili hükmünde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami %2 olmalıdır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, mevzuata uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yapılan açıklamalar ve anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde yapım işleri bütün riskler (All risk) sigortalarında %2'den fazla muafiyet uygulanmaması gerekmektedir.

BULGU 7: İş Artışı ya da Süre Uzatımı Olan Yapım İşlerindeki İnşaat Sigortalarına İlişkin Zeyilname Düzenlenmemesi

İş artışı ya da süre uzatımı olan yapım işlerinde inşaat sigortalarının zeyilname ile bedelinin artırılmadığı ve/veya sigorta süresinin uzatılmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde yüklenicinin işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43'üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumlu olduğu; bu sebeple yüklenicilerin 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun

9'uncu maddesi hükümleri dahilinde işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı "inşaat sigortası (bütün riskler)", geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunda olduğu belirtilmiştir. Maddenin devamında ise sigortaya esas alınacak bedellerin işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedeller olduğu; ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılmasının ve/veya sigorta süresinin uzatılmasının zorunlu olduğu hükme bağlanmıştır.

Mezkûr mevzuat hükmüne göre yapım işlerinde, iş artışı ya da süre uzatımı olması durumlarında inşaat sigortalarının da zeyilname ile bedelinin artırılması ve/veya süresinin uzatılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede ihaleli yapım işlerinde ihalelerinde ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının poliçedeki sigorta bedelini aşmasına rağmen zeyilname ile sigorta bedelinin artırılmadığı ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı sebebiyle aşılmasına rağmen zeyilname ile sigorta süresinin uzatılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, tenkit ve tavsiye edilen hususlara uyulacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak söz konusu işlerde ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması durumlarında zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması gerekmektedir.

BULGU 8: Bazı Su Abonelerinden Bakım Bedeli Alınmaması

Su kullanımı olan bütün abonelerden alınması gereken bakım bedelinin, bazı abonelerden alınmadığı görülmüştür.

Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Su ve atık su tesisleri bakım bedeli" başlıklı 35'inci maddesinde abonelerden her ay için her türlü bakım işleri mukabili abonenin tabi olduğu su satış tarifesi üzerinden 1 m³ su miktarı karşılığı bakım ücreti alınacağı, iş yerlerinin 1-5 m³ aralığında kullandığı su miktarı için tabi olduğu su satış tarifesi üzerinden yarım m³ , fazla tüketim için 1 m³ su karşılığı bakım bedeli alınacağı, su kullanımı olmayan abonelerden ve kartlı sayaç abonelerinden bakım bedeli alınmayacağı hususları düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Ek 2'nci maddesinde kamuya ait eğitim kurumları, yurtlar, okul pansiyonları ve hastanelerden abonelik, açma kapama, bağlantı, teminat, güvence bedeli, katılma payı ve benzeri ad altında herhangi bir ücret talep edilemeyeceği belirtilmiştir. Görüleceği üzere sayılan bu bedel ve ücretlerin tamamı abonelerden tek seferde alınan ve niteliği itibariyle düzenlilik oluşturmayan tutarlardır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde yalnızca su kullanımı olmayan abonelerden ve kartlı sayaç abonelerinden bakım bedeli alınmayacağı anlaşılmaktadır. Yani abonelerden her fatura dönemi için her türlü bakım işleri mukabili alınmakta olan bakım bedelinin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Ek 2'nci maddesi kapsamında değerlendirilerek kamuya ait eğitim kurumları, yurtlar, okul pansiyonları ve hastanelerden bakım bedeli alınmaması hukuken mümkün görünmemektedir.

Yapılan incelemede İdarenin hizmet sınırları içerisinde bulunan kamuya ait eğitim kurumu, hastane, yurt ve okul pansiyonlarının da içinde bulunduğu toplam 854 adet aboneden bakım bedeli alınmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, tenkit ve tavsiye edilen hususlara uyulacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak mevzuat gereği su kullanımı olmayan aboneler ile kartlı sayaç aboneleri dışında bütün abonelerden alınması gereken bakım bedelinin kamuya ait eğitim kurumları, yurtlar, okul pansiyonları ve hastanelerden de alınması gerekmektedir.

BULGU 9: Bakım Bedeli Üzerinden Tahsil Edilen Katma Değer Vergisi'nin İlgili Vergi Dairesine Beyan Edilmemesi

Su faturalarındaki bakım bedeli üzerinden alınan katma değer vergisinin ilgili vergi dairesine beyan edilmediği görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "Verginin konusunu teşkil eden işlemler" başlıklı 1'inci maddesinde Türkiye'de yapılan ticari, sınai, zirai faaliyet ve serbest meslek faaliyeti çerçevesinde yapılan teslim ve hizmetlerin; her türlü mal ve hizmet ithalatının ve Genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetlerinden doğan teslim ve hizmetlerin katma değer vergisine tabi olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda Kanun'un "Teslim" başlıklı 2'nci maddesinde teslimin, bir mal üzerindeki tasarruf hakkının malik veya onun adına hareket edenlerce, alıcıya veya adına hareket edenlere devredilmesi olduğu, "Hizmet" başlıklı 4'üncü maddesinde de hizmetin, teslim ve teslim sayılan haller ile mal ithalatı dışında kalan işlemler olduğu, "Mükellef" başlıklı 8'inci maddesinde ise katma değer vergisi mükellefinin mal teslimi ve hizmet ifası hallerinde bu işleri yapanlar olduğu tanımlanmıştır.

Mezkûr Kanun'un "Beyan esası" başlıklı 40'inci maddesinde katma değer vergisi, bu Kanunda aksine hüküm bulunmadıkça mükelleflerin yazılı beyanları üzerine tarh olunacağı, "Beyanname verme zamanı" başlıklı 41'inci maddesinde ise, mükelleflerin ve vergi kesintisi yapmakla sorumlu tutulanların katma değer vergisi beyannamelelerini, vergilendirme dönemini takip eden ayın yirmidördüncü günü akşamına kadar ilgili vergi dairesine vermekle yükümlü olduğu hükme bağlanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 391 Hesaplanan katma değer vergisi hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 293'üncü maddesinde bu hesabın teslim edilen mal veya ifa edilen hizmetler üzerinden hesaplanan katma değer vergisi tutarları ile bu tutarlardan mahsup edilen ve ödenen tutarların izlenmesi için kullanılacağı hususu düzenlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde katma değer vergisi mükellefi olan Su ve Kanalizasyon İdarelerinin tahsil ettikleri KDV'yi 391 Hesaplanan Katma

Değer Vergisi hesabına kaydetmesinin, yasal süresi içerisinde de ilgili vergi dairesine beyan etmesinin hukuki bir zorunluluk olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından abonelerden her fatura ile birlikte tahsil edilen bakım bedeline ilişkin katma değer vergisinin 391 Hesaplanan katma değer vergisi hesabına kaydedilmediği, böylece söz konusu tutarın ilgili vergi dairesine beyan edilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, tenkit ve tavsiye edilen hususlara uyulacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak bakım bedeli üzerinden hesaplanarak tahsil edilmiş olan katma değer vergisinin bahse konu muhasebe hesaplarına kaydedilip, yasal süresi içerisinde de ilgili vergi dairesine beyan edilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Bakım Bedelinden Eksik Katma Değer Vergisi Tahsil Edilmesi

Su faturalarında yer alan bakım bedeli üzerinden hesaplanan Katma Değer Vergisinin eksik tahsil edildiği görülmüştür.

ESKİ Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Su ve atık su tesisleri bakım bedeli" başlıklı 35'inci maddesinde abonelerden her ay için her türlü bakım işleri mukabili abonenin tabi olduğu su satış tarifesi üzerinden 1 m³ su miktarı karşılığı bakım ücreti alınacağı belirtilmiştir.

2022 yılı su ve atıksuyun maliyetlendirilmesine ilişkin hazırlanan hesap tablosunda bakım bedelinin, içmesuyu ve atıksuyun birim maliyetine dâhil olmayan ve dolayısıyla su tarifesinin belirlenmesinde dikkate alınmayan, abonelerden her türlü bakım hizmetleri için aylık olarak alınan bir ücret olduğu anlaşılmıştır.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "Verginin konusunu teşkil eden işlemler" başlıklı 1'inci maddesinde sayılan teslim ve hizmetlerin KDV'nin konusunu teşkil ettiği, "Teslim" başlıklı 2'nci maddesinde ise su, elektrik, gaz, ısıtma, soğutma ve benzeri şekillerdeki dağıtımların da mal teslimi olduğu, "Hizmet" başlıklı 4'üncü maddesinde de hizmetin, teslim ve teslim sayılan haller ile mal ithalatı dışında kalan işlemler olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Oran" başlıklı 28'inci maddesinde katma değer vergisi oranının, vergiye tabi her bir işlem için %10 olduğu, Cumhurbaşkanının bu oranı, dört katına kadar

artırmaya, %1'e kadar indirmeye, bu oranlar dâhilinde muhtelif mal ve hizmetler ile bazı malların perakende safhası ve inşaatın yapıldığı arsanın veya konutun vergi değeri ve bulunduğu yeri esas alarak konut teslimleri için farklı vergi oranları tespit etmeye yetkili olduğu belirtilmiştir.

Bu kapsamda çıkarılan 2007/13033 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın "Katma değer vergisi oranları" başlıklı 1'inci maddesinde mal teslimleri ile hizmet ifalarına uygulanacak katma değer vergisi oranlarının ekli listelerde yer alanlar hariç olmak üzere, vergiye tabi işlemler için %18, ekli (I) sayılı listede yer alan teslim ve hizmetler için %1, ekli (II) sayılı listede yer alan teslim ve hizmetler için %8 olarak tespit edildiği anlaşılmıştır. Buna göre belediyeler veya bunların iktisadi işletmeleri tarafından verilen atık su hizmetleri (II) sayılı cetvelde sayıldığından bunun karşılığında elde edilen bedeller üzerinden alınacak KDV oranı %8, Mal ve Hizmetlere Uygulanacak Katma Değer Vergisi Oranlarının Tespitine İlişkin Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair 5189 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile de ekli (I) sayılı listede yer alan içmesuyu karşılığında elde edilen bedeller üzerinden alınacak KDV oranı %1 olarak belirlenmiştir. Bakım bedeli olarak alınmakta olan bedel ise, söz konusu cetvellerde sayılmadığından genel oranda (%18) KDV'ye tabi tutulması gerekmektedir.

Yapılan incelemede 1 m³ su ve atıksu miktarı kadar belirlenmiş olan bakım bedelinin, KDV dâhil içmesuyu bedeli ile KDV dâhil atıksu bedelinin toplanması sonucu ortaya çıkan tutar üzerinden alınması sebebiyle hesaplanan KDV'nin 2022 yılı için toplamda 1.471.778,51 TL eksik hesaplandığı, böylece bu tutar kadar abonelerden eksik tahsilat yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, tenkit ve tavsiye edilen hususlara uyulacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak her türlü bakım hizmetleri için abonelerden alınan tutara %18 KDV eklenmek suretiyle tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yapılması ve 2022 yılında abonelerden eksik tahsil edilmiş olan 1.471.778,51 TL için ilgililerinden tahsil süreçlerinin başlatılması gerekmektedir.

BULGU 11: Yeraltı ve Kaynak Sularından Tahsil Edilen Gelirlerden İlgili Belediyelere Pay Aktarılmaması

Erzurum ili sınırları içinde bulunan yer altı veya kaynak sularının kiraya verilmesi sonucu tahsil edilen kira gelirlerinden ilgili ilçe belediyelerine pay aktarılmadığı görülmüştür.

23.12.1960 tarih ve 10688 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 167 sayılı Yeraltı Suları Hakkında Kanun’un “İlan edilmiş yeraltı suyu işletme sahaları içinde kuyu açılması” başlıklı 4’üncü maddesinde kuyu açan kimsenin bulunan suyun ancak kendi faydalı ihtiyaçlarına yetecek miktarını kullanmaya yetkili olduğu belirtilmiştir. Maddenin devamında ise bu miktarı aşan sular ile sulama, kullanma ve işlenerek veya doğal haliyle içme suyu olarak satılmak üzere çıkarılan yeraltı sularının, Hazinesinin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerdeki kaynak sularının (mazbut vakıflara ait sular hariç), 2886 sayılı Kanun hükümlerine uyularak il özel idarelerince kiraya verileceği, tahsil edilen kira gelirinden yer altı veya kaynak suyunun çıktığı yer, köy sınırları içinde ise o yerdeki köy tüzel kişiliğine %15, belediye sınırları içinde ise ilgili belediyeye % 25 oranında pay verileceği hüküm altına alınmıştır.

6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un “Büyükşehir belediyesi kurulması ve sınırlarının belirlenmesi” başlıklı 1’inci maddesinde Erzurum Büyükşehir Belediyesinin sınırlarının il mülki sınırları olduğu, bu ildeki il özel idaresinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı, “Çeşitli hükümler” başlıklı 3’üncü maddesinde mevzuatla il özel idarelerine yapılan atıflar bu Kanun kapsamında tüzel kişiliği kaldırılan il özel idareleri için ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine yapılmış sayılacağı, tüzel kişiliği kaldırılan il özel idarelerine 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve diğer mevzuatla verilmiş olan yetki, görev ve sorumlulukların ilgisine göre bu kurum ve kuruluşlar tarafından kullanılacağı ve yerine getirileceği hususları yer almaktadır.

Mezkûr mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde Hazinesinin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerdeki kaynak sularının (mazbut vakıflara ait sular hariç), büyükşehir belediyelerinin su ve kanalizasyon idareleri tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre kiraya verileceği ve elde edilen kira gelirlerinin %25’inin ilgili belediyelere aktarılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede Erzurum il sınırları içerisinde bulunan yeraltı ve kaynak sularının ESKİ tarafından kiraya verildiği, bu kapsamda 2022 yılında 619.608,00 TL tahsil edildiği, ancak tahsil edilen kira gelirinden yeraltı ve kaynak suyunun çıktığı belediyelere herhangi bir pay aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, tenkit ve tavsiye edilen hususlara uyulacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak yeraltı ve kaynak sularının kiraya verilmesi sonucu tahsil edilen kira gelirlerinin %25'inin ilgili belediyelere aktarılması gerekmektedir.

BULGU 12: Hizmet Sınırları İçerisinde Bulunan Bazı Mahallelerde İçmesuyu ve Atıksu Aboneliklerinin Bulunmaması

İdarenin hizmet sınırları içerisinde içmesuyu ve atıksu hizmeti sunulan bazı mahallelerde abonelik işlemlerinin tesis edilmediği görülmüştür.

İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği'nin "Su kayıplarını azaltmak üzere alınacak tedbirler" başlıklı 7'nci maddesinde idarelerin içme-kullanma suyu temin ve dağıtım sistemlerindeki idari ve fiziki su kayıplarının önlenmesi ile sistemin izlenmesi ve kontrolü için, bu Yönetmelik uyarınca çıkarılacak Teknik Usuller Tebliği'nde verilen yöntemleri uygulayacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda yayımlanan Tebliğ'in "Abonelik işlemleri" başlıklı 30'uncu maddesinde idarelerin hizmet vermekle yükümlü olduğu tüm gerçek ve tüzel kişilerin abone olmak, sayaç taktırmak ve sayacı işler durumda muhafaza etmekle idareyle birlikte yükümlü olduğu, idarelerin abonesiz ve sayaçsız su kullanımını önlemek amacıyla gerekli çalışmaları yapacağı, abonelik tesis edilirken suyun kullanım şekline ve kullanıcıya göre abone türlerinin belirlenerek sisteme giriş yapılacağı düzenlemeleri yer almaktadır.

Öte yandan Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi (ESKİ) Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanmış olan Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Abone grupları ve tarife uygulaması" başlıklı 8'inci maddesinde uygulanacak tarifeler gruplandırılmıştır.

Bu Yönetmelik'in "Köy abone tarifesi uygulanacak aboneler" başlıklı 16'ncı maddesinde ise önceki statüsü köy olup, 12.11.2012 tarih ve 6360 Sayılı On üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve 26 İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında mahalleye dönüşen köylerdeki aboneliklere

köy abone tarifesi uygulanacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Kaçaksu kullanımı" başlıklı 46'ncı maddesinde de idarenin tasarrufundaki yeraltı veya yerüstü su kaynaklarından, tesislerinden, su taşıyan boru hatlarından veya su şube yolundan İdareden izin almadan sayaçsız olarak ya da sayacı işletmeyecek herhangi bir şekilde su alma işinin kaçaksu kullanımı olduğu, bu şekilde su kullanan kişilerin kaçaksu kullanımlarının tutanakla tespit edilip ve kaçaksu kullanımının engelleneceği hükme bağlanmıştır.

Belirtilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde İdarenin hizmet sınırları içerisinde su ve atıksu hizmeti sunduğu bütün abonelere ilişkin abonelik ve sayaç takma işlemlerinin yerine getirilmesinin, bu kapsamda 6360 sayılı Kanun ile mahalle statüsünde olan yerlerde de abonelik ve sayaç takma işlemlerinin yerine getirilerek bedelsiz su tüketiminin önlenmesinin hukuki bir gereklilik olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede Erzurum İli Aşkale İlçesine bağlı 42, Aziziye İlçesine bağlı 12, Çat İlçesine bağlı 18, Hınıs İlçesine bağlı 7, Horasan İlçesine bağlı 47, İspir ilçesine bağlı 40, Karaçoban ilçesine bağlı 7, Karayazı ilçesine bağlı 52, Köprüköy ilçesine bağlı 15, Narman ilçesine bağlı 13, Oltu ilçesine bağlı 33, Olur ilçesine bağlı 19, Pasinler ilçesine bağlı 8, Pazaryolu ilçesine bağlı 17, Şenkaya ilçesine bağlı 46, Tekman ilçesine bağlı 54, Tortum ilçesine bağlı 20 olmak üzere toplamda 450 mahallede herhangi bir abonelik işlemi tesis edilmediği, bu mahallelerde bulunan kimselerin bedelsiz su ve atıksu hizmetlerinden yararlandığı, böylece ciddi bir gelir kaybına sebebiyet verildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, tenkit ve tavsiye edilen hususlara uyularak abonelik yapılması işlemlerinin hızlandırılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak İdarenin hizmet vermekle yükümlü olduğu tüm mahallelerde abonelik işlemlerini ve sayaç takma işlemlerini mevzuatın öngörmüş olduğu zorunluluklar çerçevesinde tamamlaması gerekmektedir.

BULGU 13: İşyeri Su Aboneliklerinin Hatalı Tarifeden Ücretlendirilmesi

Bazı işyerlerinin su aboneliklerinin konut tarifesi üzerinden yapıldığı görülmüştür.

Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi (ESKİ) Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanmış olan Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Abone grupları ve tarife uygulaması" başlıklı 8'inci maddesinde uygulanacak tarifeler gruplandırılmıştır.

Yönetmelik'in "Konut tarifesi uygulanacak aboneler" başlıklı 9'uncu maddesinde konut abonelerinin barınma amacıyla oturulan yerler, meskenler ve tüm kamu konutları olduğu, "İşyeri tarifesi uygulanacak aboneler" başlıklı 10'uncu maddesinde ise işyeri tarifesi uygulanacak abonelerin gelir sağlamak gayesi ile sürekli veya geçici olarak icra edilen her çeşit meslek, sanat faaliyeti ve zanaatın icra edildiği yerler, bürolar, ticarethaneler, fırınlar, kahvehaneler, lokantalar, gazinolar, hamamlar ve diğer ticari hizmet üretilen tüm yerler olduğu belirtilmiştir.

İdare, mezkûr Yönetmelik'e dayanarak su satışı, atık su, hizmet bedelleri, teminat bedelleri ve yaptırım bedellerine ilişkin tarifeleri tespit ederek Yönetim Kurulu tarafından Genel Kurulun onayına sunmak suretiyle Tarife Cetvelini belirlemektedir. 2022 yılında uygulanan Tarife Cetvelinde de konutlar, işyerleri, resmî kurumlar vs. için ayrı ayrı su tarifesi belirlenmiştir. Bu kapsamda Tarife Cetvelinde işyerleri için, konutlardan daha yüksek olmak üzere ayrı bir tarife belirlenmiştir. Buna göre işyeri olarak kullanılmakta olan bir yerin, kullanım amacına uygun olarak işyeri aboneliği üzerinden faturalandırılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede İdarenin hizmet sınırları içerisinde bulunan bazı ticarethanelere işyeri tarifesi üzerinden abonelik tesis edilmesi gerekirken konut tarifesi üzerinden abonelik tesis ettirilerek bu şekilde faturalandırıldığı, böylece İdare gelirlerinde azalışa sebebiyet verildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, tenkit ve tavsiye edilen hususlara uyulacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak gelir sağlamak gayesiyle sürekli ya da geçici olarak ticari faaliyet yürütüldüğü halde konut aboneliği üzerinden faturalandırılan yerlerin aboneliklerinin, kullanım amacına uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Taşınmaz Kiralamalarından Katma Değer Vergisi Alınmaması

Gayrimenkul kiralamalarından doğan katma değer vergisinin (KDV) tahsil edilmediği görülmüştür.

Katma Değer Vergisi Kanunu'nun "Verginin konusunu teşkil eden işlemler" başlıklı 1'inci maddesinde Gelir Vergisi Kanunu'nun 70'inci maddesinde belirtilen mal ve hakların kiralanması işlemlerinin katma değer vergisine tabi olduğu belirtilmiştir. Aynı Kanun'un "Sosyal ve Askeri Amaçlı İstisnalarla Diğer İstisnalar" başlıklı 17'nci maddesinde ise iktisadi

işletmelere dâhil olmayan gayrimenkullerin kiralanması işlemlerinin, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı okullarda kantin olarak belirlenen alanların okul aile birlikleri tarafından kiraya verilmesi işlemleri ile Sağlık Bakanlığına bağlı hastane, klinik, dispanser, sanatoryum gibi kurum ve kuruluşların yapacağı Gelir Vergisi Kanunu'nun 70'inci maddesinde belirtilen mal ve hakların kiralanması işlemlerinin KDV'den müstesna olduğu hükme bağlanmıştır.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun "Gayrimenkul sermaye iradının tarifi" başlıklı 70'inci maddesinde ise arazi, bina (Döşeli olarak kiraya verilenlerde döşeme için alınan kira bedelleri dâhildir.), maden suları, menba suları, madenler, taş ocakları, kum ve çakıl istihsal yerleri, tuğla ve kiremit harmanları, tuzlalar ve bunların mütemmim cüzileri ve teferruatının; voli mahalleri ve dalyanların; gayrimenkullerin ayrı olarak kiraya verilen, mütemmim cüzileri ve teferruatı ile bilumum tesisatı, demirbaş eşyası ve döşemelerinin; gayrimenkul olarak tescil edilen hakların; arama, işletme ve imtiyaz hakları ve ruhsatları, ihtira beratı (İhtira beratının mucitleri veya kanuni mirasçıları tarafından kiralanmasından doğan kazançlar, serbest meslek kazancıdır.), alameti farika, marka, ticaret unvanı, her türlü teknik resim, desen, model, plan ile sinema ve televizyon filmleri, ses ve görüntü bantları, sanayi ve ticaret ve bilim alanlarında elde edilmiş bir tecrübeye ait bilgilerle gizli bir formül veya bir imalat usulü üzerindeki kullanma hakkı veya kullanma imtiyazı gibi hakların (Bu hakların kullanılması için gerekli malzeme ve teçhizat bedelleri de gayrimenkul sermaye iradı sayılır.) sahipleri, mutasarrıfları, zilyedleri, irtifak ve intifa hakkı sahipleri veya kiracıları tarafından kiraya verilmesinden elde edilen iratların gayrimenkul sermaye iradı olduğu hususu düzenlenmiştir.

Öte yandan Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin "Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi" başlıklı 2'nci maddesinde 3065 sayılı Kanunun (1/3-g) maddesinde sayılan genel bütçeye dâhil idareler, özel bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birlikler, üniversiteler, dernek ve vakıflar ile her türlü mesleki kuruluşların ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerinin vergiye tabi olmadığı belirtilmiştir. Maddenin devamında ise Gelir Vergisi Kanunu'nun 70'inci maddesi kapsamına giren mal ve hakların kiralanması işlemlerinin Kanun'un (1/3-f) maddesine göre KDV'ye tabi olduğu, ancak yukarıda sayılan kuruluşların, iktisadi işletmelerine dahil olmayan gayrimenkullerinin kiraya verilmesi işlemlerinin Kanun'un (17/4-d) maddesine göre vergiden istisna olduğu açıklanmıştır. Öte yandan yukarıda sayılan kuruluşlara ait veya tabi olan veya bunlar tarafından kurulan ve işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların, iktisadi işletme olarak mütalaa edileceği; bunların ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyetlerinin vergiye

tabi tutulacağı; bu çerçevede belediyelere bağlı otobüs, havagazı, su, elektrik, mezbaha, soğuk hava deposu vb. işletmeler ile döner sermayeli kuruluşların, istisna kapsamına girmeyen faaliyetleri dolayısıyla vergiye tabi olacağı vurgulanmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde Büyükşehir Belediyelerinin bağlı kuruluşu olan su ve kanalizasyon idarelerinin taşınmaz kiralama işlemlerinin katma değer vergisine tabi olduğu, bu yüzden söz konusu işlemlerden doğan kira tutarı üzerinden katma değer vergisinin hesaplanarak tahsil edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede kiraya verilmiş olan 7 adet işyeri, 4 adet doğal kaynak suyu işletme tesisi, 4 adet baz istasyonu yeri olmak üzere toplam 15 adet taşınmazın kiralananmasından doğan katma değer vergisinin ilgililerinden tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulguda belirtilen kaynak suları ile çay ocağı kiralamalarından KDV tahsili işlemlerine başlanıldığı ve ilgililerden alınan kira bedellerine katma değer vergisi tahakkuk ettirildiğine ilişkin belgelerin sunulduğu belirtilmiştir. Ancak söz konusu tahakkukların 2023-2024 yılı kira dönemi için yapıldığı anlaşılmıştır. Oysa adı geçen kaynak suları ile çay ocağı kiralamalarından doğan katma değer vergisine ilişkin denetim dönemi olan 2022 yılı ve önceki yıllara ait herhangi bir tahsilat işlemi yapılmamıştır.

Öte yandan bulguda yer alan 7 adet işyerinden Lalapaşa Mahallesiindeki ESKİ Lojmanlarının altında bulunan 6 adet işyerinin boş dükkan olarak kiraya verildiği, bu yönüyle işletme hakkının devri durumu söz konusu olmadığından bunlara ait kiralamaların KDV'den müstesna olduğu düşüncesiyle KDV tahsilatına ilişkin herhangi bir işlem tesis edilmediği belirtilmiştir. Ayrıca İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığının 20.07.2012 tarih ve 2181 sayılı yazısında da belediyelerin iktisadi işletme olmadıklarından bunlara ait gayrimenkullerin kiralaması işlemlerinin KDV'den müstesna olduğu hususu da vurgulanmıştır. Ancak bulguda da detaylıca açıklandığı üzere Büyükşehir Belediyelerinin bağlı kuruluşu olan su ve kanalizasyon idarelerinin taşınmaz kiralama işlemlerinin katma değer vergisine tabi olduğu açıktır. İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığının 20.07.2012 tarih ve 2181 sayılı yazısından da anlaşılabilceği üzere, belediyelerin iktisadi işletme olmamalarından dolayı taşınmaz kiralamaları KDV'den müstesnadır. Büyükşehir belediyelerinin bağlı kuruluşu olan su ve kanalizasyon idareleri açısından ise bu husus geçerli değildir. O halde Erzurum Büyükşehir Belediyesinin bağlı kuruluşu olan ESKİ'nin bütün taşınmaz kiralamalarından doğan katma değer vergisinin ilgililerinden tahsil edilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda bu 6 adet işyerinden de diğer taşınmaz kiralamalarında olduğu gibi katma değer vergisi tahsilatı yapılması

gerekmektedir.

4 adet baz istasyonu yeri kiralanması işleminden alınmayan katma değer vergisine ilişkin ise herhangi bir açıklama ve kanıtlayıcı belge sunulmamıştır.

Sonuç olarak mevzuatın öngördüğü şekilde bahse konu taşınmazlardaki kiracılardan alınan kira tutarları üzerinden önceki yılları da kapsayacak şekilde katma değer vergisi tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 15: Taşınmaz Kiralamalarının Bir Kısımında Kira Süresi Sona Ermesine Rağmen Süre Uzatımı Yolu ile Taşınmazların Kullanılmaya Devam Edilmesi

İdare tarafından kiraya verilen taşınmazlardan bir kısmının kira sözleşmelerinde belirtilen süreler ve bu sürelerden sonra başlayan 10 yıllık uzama süreleri dolmasına rağmen tahliye işlemlerinin tamamlanmadığı, söz konusu taşınmazlar için 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu gereğince yeniden ihale yapılmadığı, bunun yerine mevcut sözleşmelerin sürelerinin uzatılarak kiracılık ilişkisinin sürdürüldüğü tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, belediyelerin satım, kira ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde, kiraya verilecek taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı belirtilmiş, süre uzatımı ile ilgili herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Aynı Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde; kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren işgalin devam etmesi halinde ecrimisil alınacağı ve işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülki amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği belirtilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" 15'inci maddesinde yapılan düzenleme ile yukarıda yer alan hükümlerin belediye taşınmazları için de uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

01.07.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu ile kiralama işlemleri hakkında yeni ve genel düzenlemeler getirilmiş, Kanun'un 339'uncu maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarının hangi usul ve esaslarla yapılmış olursa olsun konut ve çatılı işyeri kiralamalarında Türk Borçlar Kanunu hükümlerine tabi olacakları belirtilmiştir. Aynı Kanun'un "Konut ve çatılı işyeri kiralalarında sözleşmenin sona ermesi" başlıklı 347'nci maddesinde kiraya verenin, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona

erdiremeyeceği, ancak on yıllık uzama süresi sonunda bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla sözleşmeye son verebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi sonucunda; kiraya verilen taşınmaz hakkında 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi uygulanacaksa sürenin bitiminde derhal tahliye işlemlerinin başlatılması gerektiği; şayet 6098 sayılı Kanun'a tabi bir taşınmazın tahliyesi gündeme gelecekse bu sefer de kira sözleşmesinde belirtilen süre sonunda 10 yıllık uzama süresinin tamamlanması ile birlikte tahliye işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemelerde İdare mülkiyetinde iş yeri niteliğindeki bazı taşınmazların kira başlangıç tarihlerinden itibaren 10 yıllık süre dolmuştur. Yasal tüm süreleri biten mezkûr taşınmazlardan fuzuli şagil konumunda bulunan kişilerin bahsi geçen taşınmazlardan tahliyeleri konusunda bir işlem yapılmamıştır. Bunun yerine bu kişilere ihale yapılmadan süre uzatım verilmek suretiyle ecrimisil tahakkukları yapılarak kiracılık ilişkileri mevzuata aykırı olarak devam ettirilmiştir.

2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihalesi yapılan kira sözleşmelerinde süre uzatımı verilmesi mümkün değildir. Kira süresi sözleşmenin temel öğelerinden biridir ve hukuk prensiplerine göre kanunlarda özel düzenleme bulunmadıkça söz konusu sürenin değiştirilmesi bütüncül işlemin değiştirilmesi ile aynı usule tabidir.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, 10 yıllık kira süresi dolan kiracılara yeniden ihale yapılması çalışmalarına başlanılacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, belli bir süreyle ve belli şartlarla ihalesi yapılan bir kiralama işlemi, sözleşme süresi ve 6098 sayılı Kanun uyarınca beklenilmesi gereken uzama süresinin bitiminde sonlandırılmalı, söz konusu yer için 2886 sayılı Kanun uyarınca tekrar ihaleye çıkılarak, rekabet ve eşit muamele sağlanmalıdır.

BULGU 16: Mevzuatın Belirlediği Şartları Taşımayan Kişinin Daire Başkanı Olarak Atanması

Yükseköğrenim gördükten sonra 5 yıl hizmet süresi olmayan memurun daire başkanı kadrosuna atamasının yapıldığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Memurların kurumlarınca görevlerinin ve

yerlerinin değiştirilmesi” başlıklı 76’ncı maddesinde kurumların görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları buldukları kadro derecelerine eşit veya 68’inci maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilecekleri belirtilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Derece yükselmesinin usul ve şartları” başlıklı 68’inci maddesinde ise Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı ile Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı hariç, sınıfların 1, 2, 3 ve 4’üncü derecelerindeki kadrolarına, derece yükselmesindeki süre kaydı aranmaksızın, atanmasındaki usule göre daha aşağıdaki derecelerden atama yapılabileceği, ancak bu şekilde bir atamanın yapılabilmesi için ilgilinin;

- a) 1’inci dereceli kadrolardan ek göstergesi 5300 ve daha yukarıda olanlar için en az 12 yıl,
- b) 1’inci ve 2’nci dereceli kadrolardan ek göstergesi 5300’den az olanlar için en az 10 yıl,
- c) 3’üncü ve 4’üncü dereceli kadrolar için en az 8 yıl,

Hizmetinin bulunması ve yükseköğrenim görmüş olmasının şart olduğu, dört yıldan az süreli yükseköğrenim görenler için bu sürelere iki yıl ilave edileceği hükme bağlanmıştır.

Maddenin devamında Cumhurbaşkanı onayıyla yapılan atamalarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde öngörülen hizmet süresi şartlarının aranacağı, üst kademe kamu yöneticisi sayılmayan daire başkanı ve bu kadrolara denk yönetici kadrolarına yapılacak atamalarda bu bentte öngörülen hizmet süresinin yükseköğrenim gördükten sonra beş yıl olarak uygulanacağı, ancak bu beş yıllık sürenin hesabında Devlet memurlarının kazanılmış hak aylık derece ve kademesinde değerlendirilen hizmet sürelerinin esas alınacağı hususu düzenlenmiştir.

Mezkûr Kanun hükümlerine göre su ve kanalizasyon idarelerindeki daire başkanı kadrolarının da içinde bulunduğu üst kademe kamu yöneticisi sayılmayan daire başkanı kadrolarına yapılacak atamalarda yükseköğrenim gördükten sonra beş yıl hizmet süresi şartı vardır.

Yapılan incelemede 10.09.2020 tarihinde Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Pazarlama ve Reklamcılık Bölümünden (2 Yıl süreli) mezun olan memurun, yükseköğrenim gördükten sonra beş yıl hizmet süresi şartını taşımadığı halde 09.08.2022 tarih 2022/90 sayılı Yönetim Kurulu Kararı ile 1. Dereceli Daire Başkanı kadrosuna atandığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, yapılan atamanın iptali için 04.04.2023 tarih ve 40882 sayılı yazının Yönetim Kuruluna sunulduğu, işlemin devam etmekte olduğu belirtilmiştir.

Sonuç olarak daire başkanı kadrolarına yapılan atamalarda mevzuatın amir hükümleri gereğince, yükseköğrenim gördükten sonra beş yıl hizmet süresi olan ve yasalarla belirlenmiş diğer şartları taşıyan kimselerin atamasının yapılması gerekmektedir.

BULGU 17: İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması

İdarede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullanılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda

olan her işçi için iki yüz yirmi Türk Lirası (2022 yılında 755 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede idarede görev alan kadrolu 97 işçiden 5'inin 300 günden, 26'sının 200 günden ve 37'sinin 100 günden fazla kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca işçi başına kullanılmayan ortalama 97 gün yıllık izin bulunduğu hesaplanmıştır. İşçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Yukarıda yer verilen denetim tespiti üzerine, İdare tarafından, mevzuata uyulacağı ifade edilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde idarede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve idareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 18: Şirket İşçileri İçin Ödenen Kıdem Tazminatlarına İlişkin Rücu İşlemlerinin Yapılmaması

696 sayılı KHK kapsamında bulunan Şirket personellerine üst işveren sıfatıyla ödenen kıdem tazminatı tutarlarına ilişkin ilgili firmalara rücu işlemlerinin başlatılmadığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 2'nci maddesinde asıl işveren-alt işveren ilişkisini bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişki şeklinde

tanımlandıktan sonra, bu ilişkide asıl işverenin, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak bu Kanun'dan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Anılan Kanun'un "Bazı kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların kıdem tazminatı" başlıklı 112'nci maddesinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının son alt işverenleri ile yapılmış olan iş sözleşmeleri 1475 sayılı İş Kanunu'nun 14'üncü maddesine göre kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek şekilde sona ermiş olanların kıdem tazminatlarının ilgili kamu kurum veya kuruluşları tarafından, işçinin banka hesabına yatırılmak suretiyle ödeneceği ifade edilmiştir.

Aynı maddenin altıncı fıkrasındaki kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan kıdem tazminatı ödemeleri için sözleşmesinde kıdem tazminatı ödemesinden ötürü alt işverene rücu edileceğine dair açık bir hükme yer verilmemişse alt işverenlere rücu edilemeyeceği şeklindeki hüküm ise Anayasa Mahkemesinin 19/9/2019 tarihli ve E.:2019/42, K.:2019/73 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir.

1475 sayılı mülga İş Kanunu'nun yürürlüğü devam eden "Kıdem Tazminatı" başlıklı 14'üncü maddesinde işçilerin kıdemlerinin hizmet akdinin devam etmiş veya fasılalarla yeniden akdedilmiş olmasına bakılmaksızın aynı işverenin bir veya değişik işyerlerinde çalıştıkları süreler göz önüne alınarak hesaplanacağı belirtilmiştir. Maddenin devamında ise işyerlerinin devir veya intikali yahut herhangi bir suretle bir işverenden başka bir işverene geçmesi veya başka bir yere nakli halinde işçinin kıdeminin, işyeri veya işyerindeki hizmet akitleri sürelerinin toplamı üzerinden hesaplanacağı, işyerinin devri veya herhangi bir suretle el değiştirmesi halinde işlemiş kıdem tazminatlarından her iki işverenin birlikte sorumlu olduğu ancak işyerini devreden işverenlerin bu sorumluluklarının işçiyi çalıştırdıkları sürelerle ve devir esnasındaki işçinin aldığı ücret seviyesiyle sınırlı olduğu, işyeri devrolmuş veya herhangi bir suretle el değiştirmişse devir mukavelesinde aksine bir hüküm yoksa işlemiş kıdem tazminatlarından yeni işverenin sorumlu olduğu düzenlemesine yer verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde alt işveren statüsünde olan belediye şirketlerinde istihdam edilen işçilere ödenen kıdem tazminatlarının kurum bütçesinden ödeneceği, ancak yapılan bu ödemeler için işçilerin çalıştırıldıkları süreler ve aldığı ücret seviyesi dikkate alınarak ilgili şirketlere rücu işlemlerinin başlatılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü adına personel şirketinde istihdam edilen personellerden kıdem tazminatına hak kazanacak şekilde işten ayrılanlara ödenen kıdem tazminatlarından sorumlu olan alt işverenlere, işçilerin çalıştığı süreler ve aldığı ücret seviyesi dikkate alınarak rücu işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, Şirket işçileri için ödenen kıdem tazminatlarına ait liste tanzim edilerek 31.05.2023 tarih ve 2607 yevmiye numaralı muhasebe işlem fişi ile Şirket'e olan borca mahsup edildiği belirtilmiştir. Ancak yapılan işlem 2022 yılı tablolarını etkilemediği için bulguda belirtilen hataya ilişkin değerlendirmemiz devam etmektedir.

Sonuç olarak Kurum bütçesinden ödenen kıdem tazminatlarının belirli kısımlarından sorumlu olan alt işverenlere gerekli rücu işlemlerinin başlatılarak, hukuken alınması gereken tutarlara ilişkin tahsil süreçlerinin tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 19: Yapım İşlerinde Kesin Kabul Tarihini Belirleyen Kontrol Mekanizmalarının Kurulmaması

İhaleyle yaptırılmış yapım işlerinin kesin kabul tarihlerinin tespitini sağlayan iç kontrol sistemi kurulmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Yüklenicinin bakım ve düzeltme sorumlulukları" başlıklı 25'inci maddesinde yapım işlerinde yüklenici ve alt yüklenicilerin, yapının fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmaması, hileli malzeme kullanılması ve benzeri nedenlerle ortaya çıkan zarar ve ziyandan, yapının tamamı için işe başlama tarihinden itibaren kesin kabul tarihine kadar sorumlu olacağı gibi, kesin kabul onay tarihinden itibaren de on beş yıl süreyle müteselsilen sorumlu olacağı, bu zarar ve ziyanın genel hükümlere göre yüklenici ve alt yüklenicilere ikmal ve tazmin ettirileceği, ayrıca haklarında 4735 sayılı Kanun'un 27'nci maddesi hükümlerinin uygulanacağı hususları düzenlenmiştir.

Öte yandan 4735 sayılı Kanun'un "Yüklenicilerin ceza sorumluluğu" başlıklı 27'nci maddesinde ise iş tamamlandıktan ve kabul işlemi yapıldıktan sonra tespit edilmiş olsa dahi fen ve sanat kurallarına aykırı, eksik, hatalı veya kusurlu imalat yapılması durumunda Türk Ceza Kanunu'na göre suç teşkil eden fiil veya davranışlarda bulunan gerçek veya tüzel kişiler ile o işteki ortak veya vekilleri hakkında Türk Ceza Kanunu hükümlerine göre ceza kovuşturması yapılmak üzere yetkili Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunulacağı, hükmolunacak cezanın yanı sıra, idarece 26'ncı maddeye göre verilen yasaklama kararının bitiş tarihinden

itibaren uygulanmak şartıyla bir yıldan az olmamak üzere üç yıla kadar bu Kanun kapsamında yer alan bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılmaktan mahkeme kararıyla 26'ncı maddenin ikinci fıkrasında sayılanlarla birlikte yasaklanacağı hükme bağlanmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde Yapım İşleri Genel Şartnamesi'ne tabi ihaleli yapım işlerinde yapının fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmaması, hileli malzeme kullanılması ve benzeri nedenlerle herhangi bir zarar ortaya çıktığında, yüklenici ve alt yüklenicilere ikmal ve tazmin ettirilebilmesi için, bu zararın kesin kabul onay tarihinden itibaren on beş yıllık süre içerisinde meydana gelip gelmediğinin tespit edilebilmesini sağlamak üzere bir iç kontrol mekanizmasının kurulması gerekmektedir.

Yapılan incelemede Yapım İşleri Genel Şartnamesi'ne tabi ihaleli yapım işlerinin kesin kabul tarihlerinin her an tespitini sağlayacak bir iç kontrol mekanizmasının kurulmadığı, böylece bahse konu mevzuat hükümlerinden dolayı yükleniciler adına ortaya çıkabilecek cezai ve idari yaptırım mekanizmalarının işletilmesinin mümkün hale getirilemediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup, tenkit ve tavsiye edilen hususlara uyulacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak yüklenici ve alt yüklenicilerin, yapının fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmaması, hileli malzeme kullanılması ve benzeri durumlarda hem cezai hem idari birçok yaptırım ile karşı karşıya kalmaları durumu söz konusu olduğundan, gerekli kontrol mekanizmalarının kurulması gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER**EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
İdarenin Hizmet Alanı Kapsamında Bulunan Bazı Yerleşim Yerlerinde Sayaç Takma İşleminin Tamamlanmamış Olması	2021	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgular Bulgu: 12 Hizmet Sınırları İçerisinde Bulunan Bazı Mahallelerde İçmesuyu ve Atıksu Aboneliklerinin Bulunmaması